

University of Groningen

Slimme handhaving in de sociale zekerheid

Hertogh, Marc; Bantema, Willem

Published in:
Beleid en Maatschappij

DOI:
[10.5553/BenM/138900692018045004003](https://doi.org/10.5553/BenM/138900692018045004003)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Hertogh, M., & Bantema, W. (2018). Slimme handhaving in de sociale zekerheid: Lessen uit een landelijke enquête onder uitkeringsgerechtigden. *Beleid en Maatschappij*, 45(4), 362-390.
<https://doi.org/10.5553/BenM/138900692018045004003>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Slimme handhaving in de sociale zekerheid

Lessen uit een landelijke enquête onder uitkeringsgerechtigden

Marc Hertogh & Willem Bantema*

Inleiding

Met de actuele discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat staat ook de handhaving in de sociale zekerheid hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Handhaving kan plaatsvinden op basis van sanctionering en op basis van overreding (Hawkins, 1984; Kagan & Scholz, 1984; Koolhaas, 1990; Wiering, 1999). Bij een sanctionerende (of: punitieve) handhavingsstijl wordt vooral gebruikgemaakt van boetes, straffen en andere dwangmiddelen. Bij een overredingsstijl (of: preventieve handhavingsstijl) ligt de nadruk op overleg, advisering en samenwerking. De handhaving in de sociale zekerheid is voornamelijk in handen van drie uitvoeringsinstanties: op landelijk niveau het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en bij de gemeenten de sociale diensten. Deze organisaties hebben lange tijd als uitgangspunt gehanteerd dat een overredingsstijl de voorkeur verdient en een sanctionerende handhavingsstijl alleen in uitzonderingsgevallen wordt ingezet ('zacht waar het kan, hard waar het moet') (vergelijk Inspectie Werk en Inkomen, 2008; De Brouwer & Van der Velde, 2012). In de afgelopen jaren is er echter een nieuw politiek klimaat ontstaan waarin vooral het bestrijden van fraude en misbruik centraal staat (Fenger & Voorberg, 2013; Vonk, 2014). Hierbij wordt steeds vaker het belang van sancties en andere dwangmaatregelen benadrukt. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in 2013 (die al snel werd aangeduid als de 'Fraudewet'). Binnen deze wet, en het daarop gebaseerde uitvoeringsbeleid, staat een sanctionerende handhavingsstijl centraal.

Zowel de voorstanders van een sanctionerende handhavingsstijl als de pleitbezorgers van een overredingsstijl stellen dat hun benadering de voorkeur verdient. Tot nu toe is dit vraagstuk vooral vanuit een normatief en juridisch perspectief benaderd; welke handhavingsstijl is het meest rechtvaardig en rechtmatig? (Tolenaar, 2013; Vonk, 2016). Verbazingwekkend genoeg is er nog maar weinig bekend over de gevolgen van beide handhavingsstijlen. Deze belangrijke vraag staat daarom in dit artikel centraal: Wat zijn de effecten van een sanctionerende handhavingsstijl en een overredingsstijl bij de handhaving van socialezekerheidswetgeving?¹ Ons onderzoek is toegespitst op de Werkloosheidswet (WW) (uitgevoerd door het UWV) en de bijstand (uitgevoerd door de gemeentelijke sociale dien-

* Prof. dr. M.L.M. Hertogh is Hoogleraar rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dr. W. Bantema is Senior onderzoeker bij de Onderzoeksgroep Cybersafety aan de NHL Stenden Hogeschool Leeuwarden

sten). We hebben de handhavingsstijlen van beide instanties onderzocht,² we hebben de effecten van beide stijlen geanalyseerd en we trekken hieruit enkele lessen voor theorie en praktijk.

Voor het onderzoeken van de effecten van sanctionering en overreding maken we gebruik van enkele theoretische inzichten uit de internationale nalevingsliteratuur (zie paragraaf 'Theoretische achtergrond'). Binnen deze literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt in 'instrumentele' en 'normatieve' motieven voor nalevingsgedrag. Voor de operationalisering van de eerste categorie motieven kijken we naar de ervaren pakkans en het verwachte voordeel van een overtreding (vergelijk Becker, 1968). Voor de tweede categorie sluiten we aan bij het werk van Braithwaite (2003, 2009, 2011). Volgens haar ontwikkelen mensen, in reactie op het optreden van handhavingsinstanties, verschillende 'motiverende houdingen' ten opzichte van overheid en wetgeving. Deze houdingen bevinden zich op een glijdende schaal van overwegend positief (aangeduid als 'verbondenheid' en 'overgave') tot overwegend negatief (aangeduid als 'weerstand', 'onthechting' en 'omzeiling'). In dit artikel zullen we ook bij uitkeringsgerechtigden verschillende 'motiverende houdingen' onderzoeken. In de paragraaf 'Methode' zal de onderzoeksmethode worden toegelicht. De gegevens voor dit onderzoek zijn gebaseerd op een landelijke enquête onder meer dan duizend uitkeringsgerechtigden met een WW- of een bijstandsuitkering. In de paragraaf 'Resultaten' zullen de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd. Als we uitsluitend kijken naar de handhavingsstijl (en andere factoren en omstandigheden buiten beschouwing laten), dan zien we dat (ervaren) overreding wél en (ervaren) sanctionering níét samenhangt met het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden. Uit ons onderzoek blijkt echter dat naleving slechts voor een klein deel kan worden verklaard door de handhavingsstijl van het UWV of de sociale dienst. Daarnaast zijn er ook nog een heleboel andere zaken van invloed op naleving. Enerzijds blijkt dat naleving samenhangt met de ervaren pakkans en het verwachte voordeel van de overtreding. Anderzijds laten onze bevindingen ook zien dat het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden samenhangt met hun motiverende houding. Ten slotte blijkt uit ons onderzoek dat er grote onderlinge verschillen bestaan in de achtergronden van de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden. In de paragraaf 'Discussie: slimme handhaving in de sociale zekerheid' volgt een nadere analyse van deze resultaten. Hier zullen we betogen dat het nalevingsgedrag van WW'ers en mensen met een bijstandsuitkering waarschijnlijk niet alleen wordt bepaald door meer of minder handhaving, maar ook door de vraag in hoeverre de handhaving is afgestemd op het profiel van de uitkeringsgerechtigde.

Met deze bevindingen kunnen we een bijdrage leveren aan het verder ontwikkelen van zowel de handhavingspraktijk als de theorie over handhaving. De grootste uitdaging voor de praktijk is om te proberen voortaan niet alleen harder of zachter, maar ook 'slimmer' te handhaven. Daarnaast kan met behulp van ons onderzoek de theorie van 'responsive regulation' (Ayres & Braithwaite, 1992) verder worden ontwikkeld. In de paragraaf 'Conclusie' vatten we de belangrijkste bevindingen samen en doen we een aantal suggesties voor vervolgonderzoek.

Theoretische achtergrond

Wat motiveert mensen om de wet na te leven? In de wetenschappelijke literatuur worden deze vraag op grofweg twee³ verschillende manieren beantwoord (vergelijk Van Stokkom, 2004).

Instrumentele benadering

Volgens de zogenoemde 'instrumentele' benadering wordt de naleving van regels vooral bepaald door de persoonlijke voor- en nadelen die mensen (denken te) ondervinden als gevolg van regelnaleving. Mensen maken een rationele afweging en als zij denken dat er een reëel risico bestaat op een sanctie, zullen ze afzien van het overtreden van de regels (Becker, 1968; Paternoster & Simpson, 1996; Scholz & Pinney, 1995).

Normatieve benadering

De 'instrumentele' benadering was lange tijd dominant in de literatuur. Meer recente studies laten echter de beperkingen zien van deze benadering en benadrukken dat sancties ook het tegenovergestelde effect kunnen sorteren en juist kunnen leiden tot minder naleving (Pratt e.a., 2006). Het blijkt bovendien dat een kosten-batenafweging slechts één motief is tussen andere mogelijke motieven. Onderzoekers hebben daarom ook een alternatieve benadering ontwikkeld, de zogenoemde 'normatieve benadering' (vergelijk Tyler, 1990). Uitgangspunt van de normatieve benadering is dat het gedrag van individuen wordt beïnvloed door wat zij zelf rechtvaardig vinden. Deze benadering gaat ervan uit dat als mensen de overheid en de overheidsregels rechtvaardig vinden, zij zich meer verplicht zullen voelen deze regels op te volgen (ongeacht de sanctie die is verbonden aan het niet naleven van de regels).

Voor de toepassing van deze normatieve benadering sluiten we aan bij het werk van Braithwaite (2003, 2009, 2011). Haar benadering komt er in de kern op neer dat burgers handhavingsinstanties permanent beoordelen op basis van hun gedrag. Na verloop van tijd ontwikkelen burgers op die manier een bepaalde houding ten opzichte van de handhaver. Sommige burgers voelen zich verwant met de handhavers, terwijl anderen juist een grotere sociale afstand ervaren. Braithwaite onderscheidt vijf verschillende zogeheten 'motiverende houdingen': 'verbondenheid', 'overgave', 'weerstand', 'onthechting' en 'omzeiling'. Mensen met een houding van 'verbondenheid' en 'overgave' zijn vrij positief over overheid en wetgeving; mensen met een houding van 'weerstand' en 'onthechting' zijn hierover in het algemeen vrij negatief. Bij 'omzeiling' proberen mensen de wetgeving zo veel mogelijk te ontlopen. Onderzoek op verschillende beleidsterreinen laat zien dat burgers met de eerste twee houdingen de wet doorgaans beter naleven dan burgers met de laatste drie houdingen (Bartel & Barclay, 2011; Bantema, 2016; Braithwaite, 2009; Kirchler & Wahl, 2010).

Verwachtingen

Op basis van de beleidsdiscussie in ons land, de theoretische literatuur en de uitkomsten van empirisch onderzoek op andere beleidsterreinen hebben we voor dit onderzoek de volgende vier verwachtingen geformuleerd:

- a Zoals eerder besproken, ligt in de huidige beleidsdiscussie de nadruk op het bestrijden van misdaad en fraude. Hierbij wordt bovendien het belang van sancties en andere dwangmaatregelen benadrukt (vergelijk Vonk, 2014). De achterliggende gedachte bij beleidsmakers is dat streng straffen leidt tot meer naleving. In aansluiting op deze beleidstheorie (die onder meer tot uitdrukking komt in de Fraudewet), is onze eerste verwachting dat een sanctionerende handhavingsstijl een positieve samenhang vertoont met het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden.
- b Volgens sommige auteurs wordt de naleving van regels vooral bepaald door de persoonlijke voor- en nadelen die mensen ondervinden als gevolg van regelnaleving (vergelijk Becker, 1968; Paternoster & Simpson, 1996). In aansluiting op deze 'instrumentele' benadering is onze tweede verwachting dat de mate waarin uitkeringsgerechtigden de socialezekerheidswetgeving naleven, samenhangt met de ervaren pakkans en het verwachte voordeel van de overtreding.
- c Andere auteurs stellen dat de naleving van regels vooral wordt bepaald door wat mensen zelf rechtvaardig vinden (vergelijk Tyler, 1990). In het verlengde van deze 'normatieve' benadering is de centrale stelling in het werk van Braithwaite (2003, 2009, 2011) dat het gedrag van burgers mede wordt beïnvloed door hun 'motiverende houding'. In navolging hiervan is onze derde verwachting dat de mate waarin uitkeringsgerechtigden de socialezekerheidswetgeving naleven – naast de pakkans en het verwachte voordeel – ook samenhangt met hun motiverende houding.
- d Uit eerder onderzoek op andere beleidsterreinen blijkt dat burgers in hun contacten met handhavinginstanties een bepaalde houding ten opzichte van de handhaver ontwikkelen (vergelijk Braithwaite, 2003, 2009). In het verlengde van dit onderzoek verwachten we ten slotte dat de motiverende houding van uitkeringsgerechtigden (onder meer) samenhangt met hun contact met de uitvoeringsinstanties.

Om deze verwachtingen te toetsen zullen we gebruikmaken van ons onderzoek naar de ervaringen van uitkeringsgerechtigden.⁴

Methode

Voor dit onderzoek is in maart 2016 een online enquête gehouden waar meer dan duizend Nederlands uitkeringsgerechtigden aan hebben deelgenomen (N = 1305). Deze groep is samengesteld uit mensen met een WW-uitkering (N = 709) en mensen met een bijstandsuitkering (N = 596).⁵ Hiervoor is gebruikgemaakt van een panel (TNS-Nipobase) dat op basis van geslacht, leeftijd, opleiding en stedelijkheid als representatief beschouwd kan worden voor de Nederlandse bevolking.

Marc Hertogh & Willem Bantema

Onze respondenten zijn tussen 19 en 83 jaar oud ($M = 49,40$; $SD = 11,26$), 61 procent is vrouw en 32 procent is laag opgeleid. Respondenten met een WW-uitkering ($M = 51$; $SD = 10,71$) zijn gemiddeld wat ouder dan mensen met een bijstandsuitkering ($M = 47,5$; $SD = 11,62$). Mensen in de bijstand zijn vaker laag opgeleid (38 procent), vergeleken met mensen in de WW (27 procent). Respondenten met een WW-uitkering zijn juist vaker hoog opgeleid (36 procent) dan mensen die een bijstandsuitkering ontvangen (23 procent). Onder mensen met een bijstandsuitkering zijn meer vrouwen (70 procent) dan onder mensen met een WW-uitkering (54 procent). Een vergelijking met recente data van het CBS laat zien dat de kenmerken van de uitkeringsontvangers uit onze steekproef grotendeels overeenkomen met het landelijke beeld (TNS Nipo, 2016).⁶ Op basis hiervan kan onze enquête als representatief worden beschouwd voor de meeste WW'ers en bijstandsgerechtigden in ons land.

Voor dit artikel zijn vooral die enquêtevragen interessant die inzicht bieden in de door uitkeringsgerechtigden ervaren handhavingsstijlen van het UWV en de sociale dienst en hun motieven voor naleving. Bij de constructie van de variabelen is zo veel mogelijk dezelfde operationalisatie gevolgd als in eerder onderzoek van Braithwaite (2003, 2009, 2011) en anderen.⁷ De *afhankelijke* variabele in het onderzoek is het zelfgerapporteerde nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden. Uitkeringsgerechtigden moeten voldoen aan twee soorten wettelijke verplichtingen: medewerkingsverplichtingen en de inlichtingenverplichting. Bij de eerste categorie gaat het om verplichtingen om een beroep te kunnen (blijven) doen op de uitkering (zoals het voldoende solliciteren naar passende arbeid). Bij de tweede categorie gaat het erom dat de uitkeringsgerechtigde de juiste gegevens aanlevert (zoals het doorgeven van inkomsten of het melden dat men gaat samenwonen). Bij overtreding van de inlichtingenplicht kan een boete worden opgelegd. Bij overtreding van de overige verplichtingen volgt een maatregel: verlaging of weigering van de uitkering (Vonk, 2013, 234-237). Tegen deze achtergrond hebben we drie verschillende vormen van naleving onderzocht: 'algemene naleving', 'naleving sollicitatieplicht' en 'naleving inlichtingenplicht bij inkomsten'.

Vervolgens hebben we als *onafhankelijke* variabelen een aantal mogelijke motieven voor naleving onderzocht. Allereerst hebben we gekeken naar twee vormen van handhaving: een sanctionerende handhavingsstijl en een overredende handhavingsstijl. In de enquête hebben we gevraagd hoe mensen het optreden van hun uitvoeringsinstantie hebben ervaren. We hebben ook gekeken naar een aantal instrumentele en normatieve motieven voor naleving. Als instrumentele motieven voor naleving hebben we gekeken naar de ervaren pakkans en het verwachte voordeel van de overtreding. Daarnaast hebben we vijf motiverende houdingen onderzocht: 'verbondenheid', 'overgave', 'weerstand', 'onthechting' en 'omzeiling'. We hebben bovendien een aantal factoren en omstandigheden onderzocht die mogelijk samenhangen met motiverende houdingen. Eerder onderzoek laat zien dat hierbij zowel het contact met de handhaver als het draagvlak voor de uit te voeren wetgeving een grote rol speelt.⁸ Het contact met de handhaver is op verschillende manieren geoperationaliseerd. We hebben hierbij onder meer geke-

ken naar de ervaren mate van procedurele rechtvaardigheid. Daarnaast hebben we gekeken naar de tevredenheid met de contactperso(o)n(en) van de uitvoeringsorganisatie en het vertrouwen in de uitvoeringsorganisatie.⁹ Eerdere studies keken aanvankelijk uitsluitend naar de door burgers ervaren legitimiteit van de handhavers, maar meer recent onderzoek (onder meer op het terrein van de sociale zekerheid) heeft laten zien dat motiverende houdingen van burgers ook worden gevormd door de door hen ervaren legitimiteit van de wetten en regels die deze handhavers moeten toepassen (Murphy e.a., 2009; Murphy & Cherney, 2012). We hebben in dit onderzoek daarom ook gekeken naar de mate waarin mensen op de hoogte zijn van de toepasselijke wetgeving en naar het draagvlak voor deze wetten. In aansluiting op recent onderzoek (Bantema, 2016) hebben we bovendien gevraagd of mensen zich in algemene zin verplicht voelen om zich aan de wet te houden. Ten slotte hebben we – ter controle – een aantal standaard achtergrondvariabelen (geslacht, leeftijd, opleiding, inkomen, gezinsgrootte) in de analyse meegenomen. In tabel 1 staan de gemiddelden, standaarddeviaties en Cronbachs alfa-waarden van alle schalen die in dit onderzoek zijn gebruikt. Zoals blijkt uit deze tabel zijn de Cronbachs alfa-waarden van alle schalen redelijk hoog. Bij alle variabelen is gebruikgemaakt van een vijfpuntsschaal (1 = ‘geheel oneens’ tot 5 = ‘geheel eens’). Tabel 1 bevat ook de correlatiematrix.

Marc Hertogh & Willem Bantema

	Overr: Sanct.	Nal. alg.	Nal. soli.	Nal. ink.	Proc. rechtrv.ink.	Draagv.ink. soli.	Kennis gev. verpl.	Verb. Overg.	Weerst. Onth. Omz. Pakk.	Vertr. Tevr.	Voord. Opl.	Leeft. Gs.	Ink. Gez.	M	SD	CA	
Overreding														3.0	0.9	.83	
Sanctionering	-.11**													3.5	0.9	.74	
Naleving algemeen	.18**	.00												4.1	0.6	.78	
Naleving solliciteren	.09**	.08**	.38**											3.3	0.8	.61	
Naleving inkomsten	.17**	.00	.51**	.35**										3.7	0.8	.59	
Procedurele rechtevaardig.	.71**	-.34**	.19**	.07**	.13**									3.1	0.8	.85	
Draagvlak inkomsten	.21**	-.06	.43**	.23**	.53**	.21**								3.5	0.8	.61	
Draagvlak sollicitatie	.25**	-.17**	.17**	.32**	.12**	.28**	.32**							2.8	0.8	.66	
Kennis	.40**	-.03	.39**	.18**	.25**	.36**	.33**	.19**						3.9	0.7	.83	
Gevelde verplichting	.21**	-.01	.35**	.19**	.31**	.17**	.38**	.25**	.29**					3.5	0.5	.80	
Verbondenhd.	.26**	-.04	.62**	.30**	.43**	.29**	.49**	.33**	.43**	.46**				4.0	0.6	.84	
Overgave	.67**	.31**	.18**	.04	.12**	.78**	.21**	.26**	.34**	.17**	.28**			3.0	0.7	.77	
Weerstand	-.53**	.38**	-.12**	-.08**	-.13**	-.67**	.24**	.31**	.26**	.14**	-.21**	-.59**		3.1	0.6	.73	
Onthechting	-.21**	.13**	-.37**	-.23**	-.29**	-.31**	-.25**	-.20**	-.30**	-.41**	-.23**	-.42**		2.6	0.7	.73	
Omzelling	-.11**	.09**	-.50**	-.26**	-.42**	-.16**	-.45**	-.15**	-.27**	-.33**	-.49**	-.12**	.24**	.45**	2.0	0.7	.74
Pakkans	.18**	.19**	.46**	.29**	.34**	.06*	.29**	.11**	.32**	.32**	.41**	.08**	.03	-.23**	.32**	.77	
Vertrouwen	.60**	-.26**	.16**	.07*	.16**	.67**	.24**	.24**	.30**	.22**	.29**	.63**	-.58**	-.27**	-.18**	.08**	
Tevredenheid	.56**	-.30**	.14**	.03	.12**	.59**	.18**	.14**	.24**	.11**	.18**	.57**	-.47**	-.22**	-.13**	.06	
Voordeel	-.10**	.02	-.38**	-.21**	-.40**	-.12**	-.40**	-.13**	-.25**	-.35**	-.41**	-.08**	.15**	.34**	.47**	-.28**	
Opleiding	-.10**	.01	.02	-.00	-.03	-.05	.00	-.05	.01	-.04	-.07*	-.05	-.04	.01	-.11**	.05	
Leef tijd	.11**	-.01	.01	-.09**	.08**	.11	.12**	-.05	.16**	.06*	.08**	.06*	-.05	-.05	-.08**	.03	
Leef tijd	.11**	-.01	.01	-.09**	.08**	.11	.12**	-.05	.16**	.06*	.08**	.06*	-.05	-.05	-.08**	.03	
Geslacht	.00	-.03	.08**	-.09**	.02	.00	.00	-.00	-.05	.05	.02	.00	-.03	.04	.05	.01	
Geslacht	.00	-.03	.08**	-.09**	.02	.00	.00	-.00	-.05	.05	.02	.00	-.03	.04	.05	.01	
Bruto inkom	.11**	.13**	-.04	.12**	-.07*	.06*	.08**	.14**	.14**	.03	.03	.01	-.14**	-.04	-.04	-.01	
Bruto inkom	.11**	.13**	-.04	.12**	-.07*	.06*	.08**	.14**	.14**	.03	.03	.01	-.14**	-.04	-.04	-.01	
Geginsgrootte	-.05	-.11**	.02	-.10**	-.06*	-.03	-.08**	-.10**	-.10**	-.00	.00	.13**	.02	.07*	.03	-.07**	
Geginsgrootte	-.05	-.11**	.02	-.10**	-.06*	-.03	-.08**	-.10**	-.10**	-.00	.00	.13**	.02	.07*	.03	-.07**	
														.04	.00	-.44**	
														.18**	-.86**		
														3.11	1.2	x	

Tabel 1 Correlatiematrix, gemiddelden, standaard deviaties, Cronbach's α

Resultaten

Hierna zullen we eerst een aantal bevindingen presenteren (onder ‘Beschrijving’) en vervolgens zullen we onze eerder geformuleerde verwachtingen stapsgewijs langslipen (onder ‘Analyse’). Ten eerste zullen we hierbij gaan kijken naar het verband tussen de (ervaren) handhavingsstijl van uitvoeringsinstanties en het (zelfgerapporteerde) nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden. Vervolgens zullen we gaan kijken naar het verband tussen naleving en achtereenvolgens de ervaren pakkans, het verwachte voordeel en de motiverende houdingen. Ten slotte analyseren we welke factoren en omstandigheden samenhangen met de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden.

1. Handhavingsstijl en naleving

In welke mate houden uitkeringsgerechtigden zich aan de socialezekerheidswetgeving? En in hoeverre bestaat er een verband tussen hun nalevingsniveau en de handhavingsstijl van het UWV of de sociale dienst?

• Beschrijving

Zoals eerder aangegeven, hebben we verschillende vormen van (zelfgerapporteerde) naleving onderzocht (zie tabel 2). Dit levert een wisselend beeld op.

Tabel 2 (Zelfgerapporteerde) naleving

	Totaal (N)	Bijstand (N)	WW (N)
Algemene naleving	92% (1305)	89% (596)	94% (709)
Inlichtingenplicht bij inkomsten	77% (1305)	72% (596)	81% (709)
Sollicitatieplicht	63% (835)	54% (221)	66% (614)

Opmerking: % boven schaalgemiddelde naleving; verschillen zijn significant $p < 0,01$

We hebben allereerst met behulp van een aantal algemene enquêtevragen het nalevingsniveau onderzocht (‘algemene naleving’). Onder alle respondenten samen is het nalevingspercentage 92 procent. Onder WW’ers is dit 94 procent en onder mensen met een bijstandsuitkering 89 procent. Deze uitkomsten komen overeen met de resultaten van eerder onderzoek (Van Gils e.a., 2007) en de officiële cijfers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Volgens het ministerie varieert het nalevingsniveau in de sociale zekerheid tussen 90 en 99,9 procent (SZW, 2010, 8). Als we vervolgens op basis van een aantal meer specifieke enquêtevragen kijken naar het nalevingsniveau, dan ontstaat een wat gevarieerder beeld. Het nalevingsniveau van de sollicitatieplicht ligt bij alle respondenten samen op 63 procent. Onder WW’ers is dit 66 procent en onder bijstandsgerechtigden 54 procent.¹⁰ Het nalevingsniveau van de inlichtingenplicht bij inkomsten ligt bij alle respondenten samen op 77 procent. Onder WW’ers is dit 81 procent en onder bijstandsgerechtigden 72 procent.¹¹ Naast het nalevingsniveau van uitkeringsgerechtigden hebben we ook gekeken naar mogelijke indicaties voor de mate waarin zij de regels hebben overtreden. Van alle uitkeringsgerechtigden heeft 5 procent (in de laatste twaalf maanden) wel eens een schrifte-

lijke waarschuwing ontvangen, bij 3 procent is de uitkering wel eens (tijdelijk) verlaagd, 1 procent heeft wel eens een boete gekregen en bij 0,8 procent is de uitkering wel eens (eerder) stopgezet.

In de enquête hebben we ook gevraagd hoe mensen het optreden van hun uitvoeringsinstantie hebben ervaren. Van alle respondenten vindt 61 procent dat hun uitvoeringsinstantie een sanctionerende handhavingsstijl hanteert. (Bij WW'ers geldt dit voor 67 procent en voor mensen in de bijstand voor 52 procent.) Ruim de helft (54 procent) ziet hun uitvoeringsinstantie als een politieagent, die hun straf geeft als ze zich niet aan de verplichtingen van hun uitkering houden (WW: 54 procent, bijstand: 51 procent). Bijna twee derde (62 procent) van de uitkeringsgerechtigden zegt bovendien dat hun uitvoeringsinstantie dreigt met straf als ze te weinig solliciteren (WW: 72 procent, bijstand: 47 procent). In de enquête beschrijven enkele uitkeringsgerechtigden hun ervaringen bijvoorbeeld op de volgende manier:

‘De spaarzame berichten van het UWV waren dreigementen: “Als u niet binnen een bepaalde tijd dat doet, komt uw uitkering te vervallen”.’ (rW)¹²

‘Een tijd geleden heb ik een brief gekregen dat zelfs het kleinste foutje, per ongeluk gemaakt, zeer zwaar afgestraft zou worden met fikse kortingen op de – toch al zeer, zeer magere – uitkering. Tot op de dag van vandaag heb ik daar nog dagelijks stress van.’ (rB)

‘Ze zetten je onder druk, dreigen met straffen maar helpen niet met het vinden van een baan, of helpen je niet met extra cursussen of iets dergelijks.’ (rB)

Daarnaast vindt 49 procent van alle respondenten dat hun uitvoeringsinstantie een overredingsstijl gebruikt. Bij mensen met een WW-uitkering geldt dit voor 53 procent en voor mensen in de bijstand voor 43 procent. Een kwart (26 procent) ziet zijn uitvoeringsinstantie als een begeleider, die helpt bij het nakomen van de verplichtingen van de uitkering (WW: 28 procent, bijstand: 23 procent). Ongeveer één derde (32 procent) (WW: 33 procent, bijstand: 30 procent) zegt bovendien dat de uitvoeringsinstantie begrip toont wanneer ze bepaalde verplichtingen verkeerd hebben begrepen en hen stimuleert om werk te zoeken (39 procent) (WW: 44 procent, bijstand: 31 procent). Enkele uitkeringsgerechtigden beschrijven hun ervaringen als volgt:

‘Als ik iets niet weet, word ik altijd goed geholpen.’ (rB)

‘Ik ben tevreden met de contacten. Het dreigen met kortingen op de uitkering vind ik logisch: iedereen moet zich aan de regels houden. Zeker in de persoonlijke contacten is het UWV vriendelijker van toon. Al met al geen klagen.’ (rW)

‘Zag er erg tegen op om te komen voor een intakegesprek maar het viel heel erg mee. Mijn persoonlijke coach was heel begripvol en begreep dat ik gezien

mijn leeftijd (59) niet makkelijk aan werk kan komen. Hij legde er ook geen druk op maar gaf wel aan er alles aan te doen om mij weer aan het werk te krijgen.’ (rB)

• Analyse

Onze analyse biedt meer zicht op het verband tussen de (ervaren) handhavingsstijl van de uitvoeringsinstantie en het (zelfgerapporteerde) nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden (zie tabel 1). Er is géén verband tussen de sanctionerende handhavingsstijl en (algemene) naleving. Er is wél een positief verband tussen overreding en (algemene) naleving. Deze resultaten worden bevestigd in een regressieanalyse (zie tabel 3).¹³ (Door uitkeringsgerechtigden ervaren) sanctienering hangt níét samen met het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden. (Ervaren) overreding vertoont, daarentegen, wél een positieve samenhang met naleving.¹⁴ Dit geldt voor alle onderzochte vormen van naleving.¹⁵

Tabel 3 Handhavingsstijl en (zelfgerapporteerde) naleving

	Algemeen		Solliciteren		Inkomsten	
	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2
Overreding	,18**	,19**	,07*	,08*	,17**	,16**
Sanctionering	,03	,04	-,05	-,04	,02	,02
Opleiding		,05		-,06		-,01
Leeftijd		,01		-,13**		,07*
Sekse (vrouw)		,07*		-,07*		,03
Adjusted R ² (N)	,03**	,04*	,01	,02**	,03**	,03
Adjusted R ² (N)	(1108)	(1108)	(803)	(803)	(1108)	(1108)

Opmerking: Gestandaardiseerde coëfficiënten weergegeven; * $p < ,05$ ** $p < 0,01$

Deze resultaten weerspreken onze eerste verwachting. Terwijl in het huidige beleid een sanctionerende handhavingsstijl vaak wordt gepresenteerd als de meest effectieve vorm van handhaving, suggereert ons onderzoek dat de effecten van deze handhavingsstijl betrekkelijk gering zijn. Hierbij moet wel een belangrijke kanttekening worden gemaakt. Wanneer we *alléén* kijken naar de invloed van de handhavingsstijl, dan blijkt dat de beide stijlen een andere uitwerking hebben op het nalevingsgedrag (zie tabel 3). Maar uit dezelfde analyse blijkt ook dat de handhavingsstijl slechts een klein deel van het nalevingsniveau kan verklaren.¹⁶ Dit suggereert dat er, naast de handhavingsstijl, vooral een aantal andere factoren van invloed is op naleving. Om de relatie tussen handhaving en naleving beter te begrijpen toetsen we hierna ook onze andere verwachtingen.

2. Motieven voor naleving

Welke factoren hangen samen met de naleving van de socialezekerheidswetgeving? In navolging van de ‘instrumentele’ benadering hebben we allereerst gekeken naar de ervaren pakkans en het verwachte voordeel van een overtreding

Marc Hertogh & Willem Bantema

• *Beschrijving*

De meeste uitkeringsgerechtigden schatten de pakkans bij overtreding van de verplichtingen van hun uitkering vrij hoog in. Zo denkt bijvoorbeeld 71 procent dat de kans groot is dat hun uitvoeringsinstantie controleert of men zich aan alle verplichtingen houdt (WW: 74 procent, bijstand: 67 procent). Ongeveer hetzelfde aantal mensen denkt bovendien dat hun uitvoeringsinstantie erachter komt als zij hun inkomsten niet opgeven (74 procent) (WW: 95 procent, bijstand: 73 procent) of als zij niet voldoende solliciteren (69 procent) (WW: 79 procent, bijstand: 57 procent). Daarnaast hebben we ook gekeken naar het voordeel dat uitkeringsgerechtigden verwachten van een overtreding. Een kleine groep uitkeringsgerechtigden (8 procent) (WW: 7 procent, bijstand: 10 procent) denkt dat het voor hem/haar voordelig is wanneer men zich niet helemaal aan de verplichtingen van de uitkering houdt, maar de meerderheid (61 procent) (WW: 65 procent, bijstand: 57 procent) denkt van niet.¹⁷

• *Analyse*

Ons onderzoek laat zien dat er een positief verband bestaat tussen de ervaren pakkans en het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden. Dat betekent dat een hogere ingeschatte pakkans samengaat met een hoger nalevingsniveau. Voor het verwachte voordeel van overtreding betreft het een negatief verband (zie tabel 1). Dat betekent dat een hoger ingeschat voordeel van de overtreding juist samenhangt met een lager nalevingsniveau. Deze uitkomsten worden grotendeels bevestigd in een regressieanalyse voor alle onderzochte vormen van naleving (zie tabel 4a-4c).¹⁸ Deze resultaten sluiten aan bij de ‘instrumentele’ nalevingsliteratuur en zijn in lijn met onze tweede verwachting.¹⁹

Tabel 4a *Verklaren van algemene naleving*

Variabele	Model 1	Model 2	Model 3
Pakkans	,38**	,19**	,19**
Voordeel	-,27**	-,06	-,06
Verbondenheid		,38**	,38**
Overgave		,04	,04
Weerstand		,06*	,07*
Onthechting		-,09**	-,09**
Omzeiling		-,20**	-,20**
Sekse (vrouw)			,05**
Leeftijd			-,05*
Opleiding			,06*
Adjusted R2	,28**	,47**	,48**

Opmerking: Gestandaardiseerde coëfficiënten weergegeven; * $p < ,05$ ** $p < 0,01$

Tabel 4b *Verklaren van naleving inlichtingenplicht bij inkomsten*

Variabele	Model 1	Model 2	Model 3
Pakkans	,25**	,14**	,14**
Voordeel	-,33**	-,19**	-,19**
Verbondenheid		,19**	,19**
Overgave		,00	,00
Weerstand		-,01	-,01
Onthechting		-,03	-,03
Omzeiling		-,18**	-,18**
Sekse (vrouw)			,01
Leeftijd			,03
Opleiding			-,00
Adjusted R2	,22**	,29**	,29

Opmerking: Gestandaardiseerde coëfficiënten weergegeven; * $p < ,05$ ** $p < 0,01$ **Tabel 4c** *Verklaren van naleving sollicitatieplicht*

Variabele	Model 1	Model 2	Model 3
Pakkans	,25**	,18**	,18**
Voordeel	-,14**	-,04	-,04
Verbondenheid		,15**	,17**
Overgave		-,07*	-,07*
Weerstand		-,04	-,04
Onthechting		-,08*	-,08*
Omzeiling		-,08*	-,07*
Sekse (vrouw)			-,12**
Leeftijd			-,14**
Opleiding			-,02
Adjusted R2	,10**	,14**	,17**

Opmerking: Gestandaardiseerde coëfficiënten weergegeven; * $p < ,05$ ** $p < 0,01$

Maar dit is slechts een deel van het verhaal. We hebben op basis van een aantal stellingen ook de motiverende houdingen onder uitkeringsgerechtigden onderzocht. Volgens Braithwaite (2003) kunnen mensen meerdere motiverende houdingen tegelijkertijd hebben, waarbij de concrete situatie of context bepaalt welke motiverende houding dominant is.²⁰ Onder WW'ers en bijstandsgerechtigden samen komt de houding van 'verbondenheid' het meeste voor (90 procent) (WW: 92 procent, bijstand: 87 procent). Bij ongeveer vier op de tien uitkeringsgerechtigden is sprake van de houding van 'overgave' (43 procent) (WW: 43 procent, bijstand: 43 procent). De houding van 'weerstand' (50 procent) komt voor bij ongeveer de helft van alle uitkeringsgerechtigden (WW: 45 procent, bijstand: 55 procent). Ongeveer één zesde van de uitkeringsgerechtigden onderschrijft de houding van 'onthechting' (15 procent) (WW: 15 procent, bijstand: 16 procent). Bij

een kleine groep uitkeringsgerechtigden is, ten slotte, sprake van de houding van ‘omzeiling’ (4 procent) (WW: 4 procent, bijstand: 3 procent).

Ons onderzoek laat zien dat er, naast de ervaren pakkans en het verwachte voordeel, ook een duidelijk verband bestaat tussen de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden en hun nalevingsgedrag. ‘Verbondenheid’ en ‘overgave’ vertonen een positieve samenhang met naleving, terwijl ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’ negatief samenhangen met het nalevingsgedrag (zie tabel 1). Dit geldt voor alle onderzochte vormen van naleving. Deze bevindingen worden – in grote lijnen – bevestigd in een regressieanalyse (zie tabel 4a-4c, model 3).²¹ ‘Verbondenheid’ en ‘overgave’ vertonen een positieve samenhang met de naleving van sociale zekerheidswetgeving. ‘Onthechting’ en ‘omzeiling’ hangen negatief samen met naleving.²² Door naast de twee instrumentele motieven ook te kijken naar motiverende houdingen groeit de verklarende kracht van ons model. Dit is het meest duidelijk bij ‘algemene naleving’, maar het geldt ook voor alle andere gemeten vormen van naleving.²³ Deze resultaten sluiten aan bij de ‘normatieve’ nalevingsliteratuur en zijn in lijn met onze derde verwachting.

3. Achtergronden motiverende houdingen

Ons onderzoek onderstreept de betekenis van de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden. Daarom hebben we ook gekeken naar enkele achtergronden van deze houdingen. Als eerste hebben we de relatie met de (ervaren) handhavingsstijlen onderzocht.

Overredende handhaving hangt positief samen met ‘verbondenheid’ en ‘overgave’ (en negatief met ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’). Sanctionerende handhaving hangt positief samen met ‘weerstand’ en ‘omzeiling’ (en negatief met ‘overgave’) (zie tabel 1). In een regressieanalyse wordt het beeld iets minder scherp, maar het verband tussen de handhavingsstijl en de (meeste) motiverende houdingen blijft overeind (zie tabel 5).

Tabel 5 *Handhavingsstijl en motiverende houdingen*

	Verbondenheid		Overgave		Weerstand		Onthechting		Omzeiling	
	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2
Overreding	,26**	,08*	,64**	,47**	-,49**	-,25**	-,22**	,01	-,13**	,02
Sanctionering	-,01	,05*	-,24**	-,15**	,31**	,21**	,09**	-,02	,05	,02
Opleiding		-,05*		-,01		-,10**		,02		-,07**
Leeftijd		,02		-,01		,02		,00		-,05
Sekse (vrouw)		,06*		-,01		,02		-,03		,07**
Verbondenheid		-		,13**		,06*		-,25**		-,41**
Overgave		,18**		-		-,34**		,05		,07
Weerstand		,08*		-,30**		-		,31**		,08*

Tabel 5 (Vervolg)

	Verbonden- heid		Overgave		Weerstand		Onthechting		Omzeiling	
	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2
Onthechting		-,23**		,03		,23**		-		,25**
Omzeiling		-,40**		,05		,06*		,25**		-
Adjusted R ² (N)	,07** (1108)	,36 ** (1108)	,50** (1108)	,56** (1108)	,37** (1108)	,51** (1108)	,06** (1108)	,32** (1108)	,02** (1108)	,33** (1108)

Een overredingsstijl vertoont vooral een positieve samenhang met ‘overgave’ (en in mindere mate met ‘verbondenheid’), maar overreding vertoont een negatieve samenhang met ‘weerstand’. Er is echter geen verband tussen deze vorm van handhaving en de houdingen van ‘onthechting’ en ‘omzeiling’. Een sanctionerende handhavingstijl vertoont vooral een positieve samenhang met ‘weerstand’ (en in mindere mate met ‘verbondenheid’), sanctionering vertoont een negatieve samenhang met ‘overgave’. Er is geen verband tussen deze vorm van handhaving en de houdingen ‘onthechting’ en ‘omzeiling’. Met andere woorden, het lijkt erop dat de handhavingstijl van het UWV of de sociale dienst er het meeste toe doet bij de gematigde motiverende houdingen (‘overgave’ en ‘weerstand’), maar dat hun optreden minder van betekenis is voor de twee uitersten van het spectrum (aan de ene kant ‘verbondenheid’ en aan de andere kant ‘onthechting’ en ‘omzeiling’).²⁴

Naast de (ervaren) handhavingstijl hebben we – in een aparte regressieanalyse – ook nog een aantal andere achtergronden van de motiverende houdingen onderzocht (zie tabel 6). In navolging van de literatuur hebben we hierbij vooral gekeken naar persoonlijke achtergronden van uitkeringsgerechtigden, kenmerken die betrekking hebben op hun contact met uitvoeringsinstanties, en hun kennis van en opvattingen over wetgeving (zie paragraaf ‘Methode’).

Tabel 6 *De relatie tussen enkele achtergronden en motiverende houdingen (stepwise regression, tegelijk)*²⁵

Variabele	Verbonden- heid	Overgave	Weerstand	Onthech- ting	Omzeiling
Persoonlijke achter- gronden					
Sekse (vrouw)	,03	,01	-,00	-,02	,06
Leeftijd	,00	-,04*	,01	,04	-,04
Opleiding	-,08**	-,00	-,07**	,02	-,08*
Gezinsgrootte	,03	,03	,05	-,06	,01
Inkomen	-,02	-,04	-,05	,04	,02
Voordeel overtreding	-,09**	,04	,03	,08*	,19**
Pakkans	,10**	,02	,11**	-,04	-,12**

Marc Hertogh & Willem Bantema

Tabel 6 (Vervolg)

Variabele	Verbonden- heid	Overgave	Weerstand	Onthech- ting	Omzeiling
Contact					
Procedurele recht- vaardigheid	-,01	,54**	-,32**	-,03	,01
Vertrouwen	,08*	,15**	-,16**	,02	,02
Tevredenheid contact- persoon	-,07	,12**	-,09**	,03	-,06
Wetgeving					
Draagvlak inkomsten	,14**	,02	-,03	,03	-,17**
Draagvlak sollicitatie- plicht	,11**	-,01	-,13**	-,03	,05
Verplichting wet te volgen	,12**	-,02	,03	-,11**	-,01
Zelf ingeschatte kennis	,16**	,07**	-,01	,07	-,05**
Adjusted R²	,48**	,66**	,58**	,33**	,40**

Uit deze analyse blijkt dat de meeste sociaal-demografische achtergrondkenmerken geen grote rol spelen bij de motiverende houdingen van uitkeringsontvangers, met uitzondering van hun opleidingsniveau. Een hogere opleiding hangt samen met een lagere score op 'verbondenheid' ($\beta = -,08$) en 'weerstand' ($\beta = -,07$) ($p < ,01$). Verder laat deze analyse zien dat het verwachte voordeel van de overtreding vooral een rol speelt bij 'omzeiling' ($\beta = ,19$) en bij onthechting ($\beta = ,08$), en in mindere mate bij 'verbondenheid' ($\beta = -,09$) ($p < ,01$). Een hogere ervaren pak-kans hangt juist samen met een lagere score voor 'omzeiling' ($\beta = -,12$), en een hogere score voor 'weerstand' ($\beta = ,11$) en 'verbondenheid' ($\beta = ,10$) ($p < ,01$).

Het contact met de uitvoeringsinstanties speelt vooral een rol bij 'overgave' en 'weerstand', maar er is niet of nauwelijks sprake van een verband met de andere motiverende houdingen. Meer ervaren procedurele rechtvaardigheid ($\beta = ,54$), meer vertrouwen in de uitvoeringsinstantie ($\beta = ,15$) en meer tevredenheid over het contact ($\beta = ,12$) vertonen een positieve samenhang met 'overgave' en vertonen een negatieve samenhang met 'weerstand' (respectievelijk $\beta = -,32$; $\beta = -,16$; $\beta = -,09$) ($p < ,01$). Deze resultaten zijn in lijn met onze vierde verwachting dat de motiverende houding van uitkeringsgerechtigde (onder meer) samenhangt met hun contact met de uitvoeringsinstanties.

Ten slotte blijkt dat vooral bij de houding van 'verbondenheid' de kennis en opvattingen over wetgeving een rol spelen.²⁶ Daarnaast vertoont draagvlak voor de wettelijke plicht om inkomsten door te geven een negatieve samenhang met 'omzeiling' ($\beta = -,17$), en vertoont draagvlak voor de wettelijke sollicitatieplicht een negatieve samenhang met 'weerstand' ($\beta = -,13$) ($p < ,01$). Mensen die zich verplicht voelen om de wet te volgen scoren bovendien hoger voor 'verbondenheid' ($\beta = ,12$) en lager voor 'onthechting' ($\beta = -,11$) ($p < ,01$). Meer (zelf ingeschatte) kennis van de wet vertoont, ten slotte, een positieve samenhang met

‘verbondenheid’ ($\beta = ,16$) en ‘overgave’ ($\beta = ,07$), en een negatieve samenhang met ‘omzeiling’ ($\beta = -,05$) ($p < ,01$).²⁷

Discussie: slimme handhaving in de sociale zekerheid

Welke handhavingstijl is het meest effectief op het beleidsterrein van de sociale zekerheid? In het huidige politieke en wetenschappelijke debat wordt die vraag vaak benaderd als een zwart-witkwestie: sanctionering óf overreding. Als we in ons onderzoek uitsluitend kijken naar de handhavingstijl (en andere factoren en omstandigheden buiten beschouwing laten), dan zien we dat (ervaren) overreding wél en (ervaren) sanctionering níét samenhangen met het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden (zie tabel 3). In de praktijk blijkt echter dat naleving slechts voor een klein deel kan worden verklaard door de (door uitkeringsgerechtigden ervaren) handhavingstijl van het UWV of de sociale dienst. Daarnaast zijn er nog een heleboel andere zaken van invloed op naleving. Ons onderzoek laat zien dat naleving samenhangt met twee soorten factoren (zie tabel 4a-4c). Allereerst blijkt dat de mate waarin uitkeringsgerechtigden de verplichtingen van hun uitkering naleven, samenhangt met de ervaren pakkans en het verwachte voordeel van de overtreding. Maar ons onderzoek laat ook zien dat dit slechts een deel van het verhaal is. Uit onze gegevens blijkt namelijk dat het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden ook samenhangt met hun motiverende houding. ‘Verbondenheid’ en ‘overgave’ vertonen in het algemeen een positieve samenhang met naleving van socialezekerheidswetgeving. ‘Onthechting’ en ‘omzeiling’ vertonen meestal een negatieve samenhang met naleving.

Niet meer of minder, maar slimmer handhaven

Deze bevindingen veranderen ons perspectief op handhaving. Als we een ‘instrumentele’ benadering volgen – en naleving uitsluitend wordt bepaald door de ervaren pakkans en het verwachte voordeel van de overtreding –, dan wordt handhaving vooral een kwestie van meer of minder hard straffen. Ons onderzoek wijst echter ook op het belang van de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden. Dit sluit aan bij een ‘normatieve’ benadering. Deze benadering gaat ervan uit dat als mensen de overheid en de overheidsregels rechtvaardig vinden, zij zich meer verplicht zullen voelen deze regels op te volgen (ongeacht de eventuele sancties of het te verwachten voor- of nadeel). Vanuit dit perspectief is vooral persoonlijk contact van belang en is het belangrijk dat de handhaving aansluit bij het profiel van de uitkeringsgerechtigde. Tot nu toe lag in veel (beleids)discussies over handhaving vaak de nadruk op de eerste benadering. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het populaire gezegde: ‘zacht waar het kan, hard waar het moet’. Ons onderzoek laat echter zien dat effectieve handhaving in de sociale zekerheid veel complexer is dan het geleidelijk ‘opschalen’ van de handhaving. Wij denken daarom dat het nalevingsniveau in de sociale zekerheid niet zozeer is gebaat bij ‘meer’ handhaving, maar bij ‘slimmere’ handhaving (vergelijk Gunningham, Grabosky & Sinclair, 1998; Sparrow, 2000; Schuilenburg, z.j.). De effectiviteit van de handhaving in de sociale zekerheid wordt waarschijnlijk niet alleen

bepaald door hardere of softere maatregelen, maar ook door de mate waarin de handhavingsstijl is afgestemd op de specifieke achtergronden en verwachtingen van de uitkeringsgerechtigde. Met deze onderzoeksbevindingen kunnen we mogelijk een bijdrage leveren aan zowel de handhavingspraktijk als de theorie over handhaving.

Praktijk: 'dashboard' voor slimme handhaving

De praktijk zal uiteindelijk moeten uitwijzen of deze 'slimme handhaving' uitvoerbaar en effectief is. Maar ons onderzoek biedt wel alvast een aantal suggesties voor de manier waarop deze benadering zou kunnen worden ingevuld. Het blijkt dat de betekenis van de handhavingsstijl van het UWV en de sociale dienst per motiverende houding kan verschillen (zie tabel 5). Het blijkt bovendien dat er grote onderlinge verschillen bestaan in de achtergronden van de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden. Bij sommige motiverende houdingen spelen de pakkans en het verwachte voordeel van de overtreding een rol, bij andere houdingen gaat het vooral om het contact met de uitvoeringsinstantie, en soms wordt een houding beïnvloed door de opvattingen over wetgeving (zie tabel 6). In de praktijk is het daarom belangrijk eerst te proberen om de (meest dominante) motiverende houding van een uitkeringsgerechtigde te bepalen en vervolgens om de handhavingsactiviteiten zo veel mogelijk af te stemmen op zijn of haar profiel. Tabel 6 wordt op die manier als het ware een 'dashboard' voor slimme handhaving.

Ons onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat 'verbondenheid' en 'overgave' in het algemeen een positieve samenhang vertonen met naleving (zie tabel 1 en tabel 4). Bij uitkeringsgerechtigden met een 'overgave'-profiel speelt het *contact met de uitvoeringsinstantie* een grote rol (zie tabel 6). Dit zou kunnen betekenen dat het UWV of de sociale dienst vooral inzet op het verbeteren van bijvoorbeeld de ervaren procedurele rechtvaardigheid of het vergroten van het vertrouwen van uitkeringsgerechtigden. Bij mensen met een 'verbondenheid'-profiel speelt het contact met de uitvoeringsinstanties een minder prominente rol en zijn vooral de *opvattingen over wetgeving* van belang (zie tabel 6). Bij deze uitkeringsgerechtigden zou het UWV en de sociale dienst misschien kunnen proberen om juist het draagvlak voor bijvoorbeeld het doorgeven van extra inkomsten of de sollicitatieplicht te vergroten. 'Onthechting' en 'omzeiling' vertonen meestal een negatieve samenhang met naleving (zie tabel 1 en tabel 4). Het blijkt echter dat, onder bepaalde voorwaarden en afhankelijk van de manier waarop men zich behandeld voelt door een handhavingsinstantie, burgers hun 'negatieve' houding kunnen inruilen voor een meer 'positieve' houding (Murphy, 2016). Bij uitkeringsgerechtigden met een 'onthechting'-profiel is onder meer de *gevoelde verplichting om de wet te volgen* van belang (zie tabel 6). Hierbij aansluitend zou het UWV of de sociale dienst kunnen proberen om in hun contact met deze uitkeringsgerechtigden juist dit element extra aandacht te geven.²⁸ Bij mensen met een 'omzeiling'-profiel speelt ten slotte een aantal *instrumentele motieven* een rol (zie tabel 6). Bij deze uitkeringsgerechtigden zou het UWV of de sociale dienst daarom kunnen inzetten op het verhogen

van de pakkans en het verkleinen van het verwachte voordeel van een eventuele overtreding.

Theorie: bijdrage aan 'responsive regulation'

'Slimme handhaving' sluit aan bij de basisgedachte van 'responsive regulation' (Ayres & Braithwaite, 1992). Hierbij is het uitgangspunt dat de handhaver zijn optreden afstemt op het gedrag van burgers. Bij 'responsive regulation' ligt in eerste instantie de nadruk op overreding, maar als dit geen effect heeft, kan worden overgegaan op een meer sanctionerende stijl. Ayres en Braithwaite (1992, 38) visualiseerden dit model als een handhavingspiramide. 'Responsive regulation' is internationaal een invloedrijke benadering, en verschillende overheidsinstanties hebben deze benadering tot officieel uitgangspunt van hun beleid verheven (Parker, 2013). Daarnaast is er echter ook steeds meer kritiek op zowel de theoretische uitgangspunten als de toepasbaarheid van 'responsive regulation' (vergelijk Nielsen, 2006; Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde, 2007; Mascini, 2013; Mascini & Van Wijk, 2009).

Met behulp van onze onderzoeksbevindingen kunnen we proberen om de theorie van 'responsive regulation' op een aantal onderdelen verder te ontwikkelen. Bij 'responsive regulation' stemmen handhavers hun activiteiten af op het gedrag van de gehandhaafde. Hierbij wordt echter niet veel verder gekeken dan de vraag of de gehandhaafde wel of niet de regels wil naleven. Bij 'slimme handhaving' bekijkt de handhaver echter een veel uitgebreider profiel van de gehandhaafde. Door te kijken naar de (dominante) 'motiverende houding' houdt de handhaver niet alleen rekening met het 'compliance'-profiel van de gehandhaafde, maar ook met zijn of haar houding ten opzichte van overheid en wetgeving. Daarnaast beschikt de handhaver bij 'slimme handhaving' over een breder repertoire dan bij 'responsive regulation'. Bij 'responsive regulation' reageert de handhaver vooral op het profiel van de gehandhaafde door strenger of minder streng op te treden. Bij 'slimme handhaving' kan de handhaver echter niet alleen op- of afschalen, maar kan hij (afhankelijk van het profiel van de uitkeringsgerechtigde) er bijvoorbeeld ook voor kiezen om meer nadruk te leggen op communicatie, om het draagvlak voor de onderliggende wetgeving te bevorderen, of een combinatie hiervan (vergelijk Nielsen & Parker 2012). Nader (empirisch en theoretisch) onderzoek zal moeten uitwijzen wat de theoretische meerwaarde is van deze aanvullingen en in hoeverre ze tegemoetkomen aan de kritiek op 'responsive regulation'.

Kanttekeningen bij het onderzoek

Bij de analyse van de onderzoeksresultaten kunnen ook een paar kanttekeningen worden gemaakt over de representativiteit van de dataset, de wijze waarop de handhavingsstijlen zijn onderzocht en de manier waarop naleving is gemeten.

Zoals eerder aangegeven, is voor de selectie van respondenten gebruikgemaakt van een panel (TNS-Nipobase) en kan onze enquête als representatief worden beschouwd voor de meeste WW'ers en bijstandsgerechtigden in ons land (zie paragraaf 'Methode'). We hebben gekozen voor een internetenquête als methode

van dataverzameling. Uit de literatuur blijkt dat bij deze methode soms een aantal groepen ondervertegenwoordigd is (vergelijk Couper e.a., 2007). TNS Nipo zorgt er daarom met behulp van andere (aangekochte en aangeleverde) databestanden voor dat ook deze zogenaamde ‘moeilijke doelgroepen’, zoals allochtonen, personen met een relatief lage pc-penetratie (ouderen, lager opgeleiden) of eenpersoonshuishoudens, in voldoende mate zijn opgenomen in hun database. Toch valt niet helemaal uit te sluiten dat sommige specifieke groepen respondenten in onze data wellicht minder vertegenwoordigd zijn. We hebben geen aanwijzingen dat dit ook geldt voor ons onderzoek,²⁹ maar om dit helemaal uit te sluiten zou bijvoorbeeld een (kwalitatief) vervolgonderzoek kunnen worden opgezet waarbij deze groepen doelgericht worden benaderd.

We bekijken in dit artikel twee handhavingsstijlen: sanctionering en overreding. Op basis van de enquête kunnen we echter alleen uitspraken doen over de manier waarop de handhaving door de respondenten wordt *ervaren*, maar kunnen we geen conclusies trekken over de *feitelijke* handhavingsstijl. De uitkomsten van ons onderzoek moeten daarom ook nadrukkelijk in dit (subjectieve) licht worden geïnterpreteerd. Deze subjectieve handhavingsstijl hoeft niet altijd overeen te komen met de wijze waarop de uitvoeringsinstanties zelf denken over hun manier van optreden. Terwijl bijvoorbeeld een uitvoeringsinstantie de bedoeling heeft om meer nadruk te leggen op overreding, kan dit bij sommige uitkeringsgerechtigden nog steeds overkomen als een sanctionerende handhavingsstijl (en omgekeerd). De handhavingsstijl kan bovendien van vestiging tot vestiging en van medewerker tot medewerker verschillen. De algemene indruk van de sociale dienst of het UWV hangt op die manier ook af van de vraag hoe vaak, met welke vestiging en met welke individuele medewerker(s) een respondent heeft gesproken.

Ten slotte zijn de nalevingscijfers in dit onderzoek, net als bij de meeste vergelijkbare studies, volledig gebaseerd op zelfrapportage door de respondenten. In theorie zou dit wellicht tot een zekere mate van onderrapportage van overtredingen kunnen leiden. Mensen zijn misschien geneigd vragen over bijvoorbeeld de sollicitatieplicht of het melden van bijverdiensten niet altijd naar waarheid in te vullen. We hebben geprobeerd om dit zo veel mogelijk te voorkomen door hier bij de opzet van het onderzoek en bij de formulering van de vragen rekening mee te houden.³⁰ We hebben bovendien de nalevingscijfers uit onze enquête vergeleken met de uitkomsten van ander nalevingsonderzoek en hieruit komen geen grote verschillen naar boven (vergelijk Van Gils e.a., 2007; SZW, 2010). Op basis van deze overwegingen denken wij dat er geen aanwijzingen zijn om te twifelen aan de betrouwbaarheid en de validiteit van de wijze waarop naleving in dit onderzoek is vastgesteld.

Conclusie

Welke stijl is het meest effectief bij de handhaving van socialezekerheidswetgeving en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor theorie en praktijk? Anders dan in veel andere studies hebben we deze vragen niet benaderd vanuit het perspectief van de beleidsmakers (van bovenaf), maar vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigden (van onderop). Hiervoor hebben we gebruikgemaakt van een landelijke enquête onder ruim 700 WW'ers en bijna 600 mensen met een bijstandsuitkering. Beleidsmakers hanteren vaak een 'instrumentele' benadering. Volgens deze benadering wordt de naleving van regels vooral bepaald door de persoonlijke voor- en nadelen die mensen (denken te) ondervinden als gevolg van regelnaleving. Ons onderzoek laat inderdaad zien dat als uitkeringsgerechtigden de pakkans voor overtredingen en het verwachte voordeel hoger inschatten, zij waarschijnlijk ook eerder geneigd zullen zijn om zich aan de regels te houden. Ons onderzoek laat ook zien dat, overeenkomstig de 'normatieve' benadering, het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden samenhangt met hun motiverende houdingen.

Op basis van deze bevindingen hebben we de eerste contouren geschetst van een andere visie op handhaving. Hierbij gaat het niet om een keuze tussen sanctionering of overreding, of om een keuze voor meer of minder handhaving, maar hier is het centrale uitgangspunt dat de handhaving zo veel mogelijk moet aansluiten bij het profiel van de uitkeringsgerechtigde. Nader onderzoek zal de empirische robuustheid en de theoretische meerwaarde van onze bevindingen moeten aantonen. In vervolgonderzoek zullen we onder meer bekijken hoe, met behulp van ons onderzoek, de theorie van 'responsive regulation' (Ayres & Braithwaite, 1992) verder kan worden ontwikkeld. Nader onderzoek is ook noodzakelijk om meer zicht te krijgen op de praktische bruikbaarheid van onze benadering. In een aantal vervolgstudies zullen we daarom de uitkomsten van het kwantitatief onderzoek aanvullen met kwalitatief onderzoek op basis van diepte-interviews, observaties en casestudies bij diverse UWV's en gemeentelijke sociale diensten (De Winter, 2016). Door beide vormen van onderzoek te combineren hopen we meer inzicht te krijgen in de reële kansen en risico's van slimme handhaving in de sociale zekerheid.

Bijlage

Deze bijlage geeft een overzicht van de schalen die in het onderzoek zijn gebruikt. Bij alle schaal-items variëren de antwoorden van 'helemaal oneens' (1) tot 'helemaal eens' (5).

Algemene naleving

(M = 4,11; SD = 0,62; Cronbach's α = 0,74)

- Ik geef zoveel mogelijk informatie door aan de sociale dienst/het UWV.³¹
- Ik doe mijn best om me aan de verplichtingen van de uitkering te houden.
- Ik kom afspraken met de sociale dienst/het UWV zoveel mogelijk na.

Naleving inlichtingenplicht bij inkomsten

M = 3,68; SD = 0,76; Cronbach's α = 0,61)

- Als ik betaalde klusjes doe voor vrienden geef ik dat door aan de sociale dienst/het UWV.
- Als ik nu en dan contant betaald krijg voor werk geef ik dat niet door aan de sociale dienst/het UWV. (R)³²
- Inkomsten meld ik altijd aan de sociale dienst/het UWV.

Naleving sollicitatieplicht

(M = 3,27; SD = 0,76; Cronbach's α = 0,53)

- Ik doe mijn best om zo snel mogelijk een baan te vinden.
- Ik solliciteer niet meer dan nodig is. (R)
- Ik accepteer al het werk dat me wordt aangeboden.

*Sanctionering*³³

(M = 3,46; SD = 0,92; Cronbach's α = 0,74)

- De sociale dienst/het UWV is als een politieagent; de sociale dienst/het UWV geeft straf als ik mij niet aan de verplichtingen van mijn uitkering houd.
- De sociale dienst/het UWV zet mij onder druk om werk te zoeken.
- De sociale dienst/het UWV dreigt met straf wanneer ik te weinig solliciteer.

*Overreding*³⁴

(M = 3,02; SD = 0,86; Cronbach's α = 0,83)

- De sociale dienst/het UWV is als een begeleider; de sociale dienst/het UWV helpt mij bij het nakomen van de verplichtingen van mijn uitkering en bij het vinden van werk.
- De sociale dienst/het UWV is als een leraar. De uitkeringsinstantie legt goed uit wat de verplichtingen van mijn uitkering zijn.
- De sociale dienst/het UWV legt goed uit wat van mij verwacht wordt.
- De sociale dienst/het UWV stimuleert mij om werk te zoeken.
- De sociale dienst/het UWV geeft goede tips om snel aan het werk te komen.

*Pakkans*³⁵

(M = 3,89; SD = 0,62; Cronbach's α = 0,77)

- Ik denk dat de kans groot is dat de sociale dienst/het UWV controleert of ik me aan de verplichtingen van mijn uitkering houd.
- Ik denk dat de sociale dienst/het UWV erachter komt als ik niet voldoende solliciteer.
- Ik denk dat de sociale dienst/het UWV erachter komt als ik mijn inkomsten niet opgeef.
- Wanneer de sociale dienst/het UWV vaststelt dat iemand zich niet aan de regels houdt, is de kans op een boete groot.

*Verbondenheid*³⁶

(M = 4,00; SD = 0,63; Cronbach's α = 0,84)

- Uiteindelijk zal iedereen gebaat zijn bij naleving van de uitkeringsregels.
- Alle mensen die een uitkering krijgen, moeten zich aan de regels houden.
- Het is goed om je aan de regels van de uitkering te houden.
- Ik voel me verplicht om me de regels van de uitkering te houden.

*Overgave*³⁷

(M = 3,03; SD = 0,73; Cronbach's α = 0,77)

- De sociale dienst/het UWV helpt mensen die moeite hebben om aan hun verplichtingen te voldoen.
- Als je meewerkt met de uitkeringsinstantie zal men je helpen.
- Zelfs wanneer de sociale dienst/het UWV weet dat ik fouten heb gemaakt, zal men mij respecteren.

*Weerstand*³⁸

(M = 3,13; SD = 0,62; Cronbach's α = 0,73)

- De sociale dienst/het UWV laat mensen teveel aan hun lot over.
- De sociale dienst/het UWV houdt vast aan het beeld dat men van je heeft.
- De sociale dienst/het UWV is meer geïnteresseerd je te pakken wanneer je iets fout doet, dan je te helpen het goed te doen.
- Het is moeilijk om aan de verplichtingen van de sociale dienst/het UWV te voldoen.
- Mensen moeten zich meer verzetten tegen de sociale dienst/het UWV.
- Het is belangrijk dat je de sociale dienst/het UWV niet met je laat sollen.

*Onthechting*³⁹

(M = 2,56; SD = 0,67; Cronbach's α = 0,73)

- Ik ben niet geïnteresseerd in wat de sociale dienst/het UWV van me verwacht.
- Als de sociale dienst/het UWV mij hard aanpakt, zal ik hen tegenwerken.
- Ik denk dat de sociale dienst/het UWV weinig kan doen om ervoor te zorgen dat ik mijn gedrag aanpas.
- Het kan me niet schelen wat de sociale dienst/het UWV van me denkt.

Marc Hertogh & Willem Bantema

*Omzeiling*⁴⁰

(M = 1,98; SD = 0,73; Cronbach's α = 0,74)

- Ik praat graag met familie/vrienden over mazen in de regels van de uitkering.
- Ik probeer de regels van mijn uitkering te ontwijken.
- Ik vind het een sport om de regels van de uitkering te omzeilen.

*Procedurele rechtvaardigheid*⁴¹

(M = 3,54; SD = 0,75; Cronbach's α = 0,85)

- De sociale dienst/het UWV gaat op een eerlijke manier om met mensen die een uitkering ontvangen.
- De sociale dienst/het UWV laat mensen in hun waarde.
- De sociale dienst/het UWV komt gemaakte afspraken na.
- De sociale dienst/het UWV legt uit waarom men bepaalde besluiten neemt.
- De sociale dienst/het UWV geeft mensen weinig kans op hun kant van het verhaal te vertellen. (R)

Zelf ingeschatte kennis van de uitkeringsverplichtingen

(M = 3,91; SD = 0,65; Cronbach's α = 0,83)

- Ik vind de informatie over de plichten van de uitkering duidelijk.
- Ik weet hoe ik wijzigingen zoals adres-en inkomenswijzigingen kan doorgeven.
- Ik weet welke inkomsten ik zou moeten melden.
- Ik weet hoe vaak ik moet solliciteren per maand.
- Ik heb voldoende voorlichting gekregen.

Draagvlak voor wettelijke sollicitatieplicht

(M = 2,85; SD = 0,75; Cronbach's α = 0,66)

- Het niet melden van inkomsten uit klusjes vind ik uitkeringsfraude.
- Ik vind niet dat je alle inkomsten hoeft op te geven bij de sociale dienst/het UWV. (R)
- Ik heb er geen problemen mee dat de sociale dienst/het UWV mijn inkomsten kan opvragen.

Draagvlak voor wettelijke plicht om extra inkomsten door te geven

(M = 3,54; SD = 0,75; Cronbach's α = 0,61)

- Ik vind het belachelijk dat er voor mij wordt bepaald hoeveel ik moet solliciteren. (R)
- Ik vind het terecht dat je na verloop van tijd alle banen zou moeten accepteren.
- Mensen die te weinig solliciteren, moeten gekort worden op hun uitkering.

*Gevoelde verplichting om je aan de wet houden*⁴²

(M = 3,53; SD = 0,53; Cronbach's α = 0,80)

- Ook wanneer je het er niet mee eens bent, moet je je aan de wet houden.
- Je niet aan de wet houden is bijna nooit gerechtvaardigd.
- Ik probeer me altijd aan de wet te houden, ook als ik het er niet mee eens ben.

Noten

- 1 Daarnaast is ook een belangrijke vraag: wat is de *legitimiteit* van beide handhavingsstijlen? In hoeverre disciplineert de overheid bijvoorbeeld het gedrag van uitkeringsgerechtigden en wanneer is dit wel en niet gerechtvaardigd? De beantwoording van deze en andere – normatieve – vragen komt in andere studies uitgebreid aan de orde (vergelijk Tollenaar, 2013; Vonk, 2014), maar valt buiten het bestek van ons – empirisch – artikel.
- 2 Op basis van ons onderzoek kunnen alleen uitspraken worden gedaan over hoe de handhaving door respondenten wordt *ervaren*, maar kunnen we geen conclusies trekken over de *feitelijke* handhavingsstijl. Zie kanttekeningen in de paragraaf ‘Discussie: slimme handhaving in de sociale zekerheid’.
- 3 Dit artikel wil aansluiten bij de internationale literatuur rondom het werk van Tyler (1990) en Braithwaite (2003). Hierin staan met name de ‘instrumentele’ en de ‘normatieve’ benadering centraal. In andere literatuur wordt daarnaast soms ook nog een derde – ‘sociale’ – verklaring voor naleving onderzocht (hierbij ligt de nadruk op de rol van descriptieve en prescriptieve sociale normen). Deze verklaring blijft hier echter buiten beschouwing.
- 4 Hierbij zullen we proberen om bepaalde verbanden aannemelijk te maken, maar op basis van ons onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan over causaliteit.
- 5 De enquête is uitgezet onder 735 bijstandsgerechtigden (respons: 84 procent) en 1197 WW’ers (respons: 71 procent).
- 6 Deze CBS-cijfers (2015) kijken alleen naar het geslacht en de leeftijd van uitkeringsontvangers. Het percentage vrouwelijke WW’ers in onze steekproef (54 procent) komt redelijk overeen met het landelijke beeld (49 procent). Het percentage vrouwen met een bijstandsuitkering is in onze steekproef (70 procent) oververtegenwoordigd, vergeleken met het landelijke beeld (56 procent). De verdeling van alle leeftijdscategorieën in onze steekproef komt overeen met de landelijke verdeling, met uitzondering van het aantal oudere mannen en vrouwen. Het aantal oudere mannen met een WW-uitkering (55-65 jaar) is in onze steekproef oververtegenwoordigd (53 procent), vergeleken met het landelijke beeld (33 procent). Dit geldt ook voor het aantal oudere vrouwen (55-65 jaar) met een WW-uitkering (42 procent en 28 procent). We hebben in ons onderzoek gecontroleerd voor geslacht en leeftijd en hieruit blijkt dat beide kenmerken voor onze analyse niet van doorslaggevende betekenis zijn (zie tabel 3-6).
- 7 Zie Bijlage voor een toelichting op de gebruikte schalen (en verwijzingen naar de gebruikte literatuur).
- 8 Dit is de uitkomst van kwantitatief onderzoek op een aantal uiteenlopende beleidsterreinen, zoals belastingwetgeving (Braithwaite, 2003, 2009; Kirchler & Wahl, 2010; Murphy e.a., 2009), milieuregulering in de landbouw (Bartel & Barclay, 2011), veiligheid op de werkplek (Braithwaite, 2011) en de regelgeving rond verpleeghuizen (Braithwaite e.a., 1994; Braithwaite, 1995). De methode die in deze studies is gevolgd, komt sterk overeen met de methodologie van ons onderzoek. Er is daarnaast ook nog een aantal studies waarin ‘motiverende houdingen’ alleen zijdelings zijn gebruikt of kwalitatief zijn onderzocht (Braithwaite e.a., 2007; Braithwaite e.a., 2010).
- 9 De mate van tevredenheid is gemeten met de volgende vraag: Hoe tevreden of ontevreden bent u in het algemeen met deze contactpersoon(en)? (antwoorden van 1 =

- zeer ontevreden tot 5 = zeer tevreden). De mate van vertrouwen is gemeten met de vraag: Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland? (antwoorden van 1 = geen enkel vertrouwen tot 10 = alle vertrouwen).
- 10 Uitkeringsgerechtigden met een vrijstelling van de sollicitatieplicht zijn hierbij niet meegerekend.
 - 11 Het nalevingsniveau van de inlichtingenplicht bij samenwonen ligt (onder respondenten met een bijstandsuitkering) op 81 procent. Maar omdat deze verplichting alleen van toepassing is op bijstandsgerechtigden (en niet op WW'ers), blijven deze cijfers in dit onderzoek buiten beschouwing.
 - 12 Respondenten met een bijstandsuitkering worden in dit artikel aangeduid als rB; respondenten met een WW-uitkering worden aangeduid als rW.
 - 13 In dit onderzoek is gekozen voor het rapporteren van gestandaardiseerde coëfficiënten (zoals gebruikelijk in de psychometrie). Voordeel hiervan is dat gegevens van verschillende schalen zijn gestandaardiseerd en daardoor beter vergelijkbaar zijn. Nadeel hiervan is dat geen goede schattingen van de effectgrootte gemaakt kunnen worden. Dit kan ondervangen worden door voor een geheel regressiemodel schattingen te maken met de Cohens f^2 (een schatting van de effectgrootte) en is (handmatig) te berekenen aan de hand van $r^2/(1-r^2)$. Voor meer informatie over de effectgrootte van individuele voorspellers zijn semipartiële correlaties of B-waarden op te vragen bij de auteurs.
 - 14 Strikt genomen zou dit verband ook de andere kant op kunnen werken. Mensen die zelf aangeven dat ze zich aan de wet houden, ervaren mogelijk vaker een overredingsstijl. Op basis van ons theoretisch kader, en de resultaten van eerder onderzoek, vinden we deze alternatieve interpretatie echter minder aannemelijk.
 - 15 'Algemene naleving' ($\beta = ,19$); 'naleving inlichtingenplicht bij inkomsten' ($\beta = ,08$); 'naleving sollicitatieplicht' ($\beta = ,16$) ($p < ,01$) (tabel 3, model 2).
 - 16 Zie tabel 3, model 2 (Adjusted $R^2 = 0,04; 0,02; 0,03$).
 - 17 Telt niet op tot 100 procent; niet oneens/niet eens (neutraal = score 3) is niet meegerekend.
 - 18 De ervaren pakkans vertoont – na controle – een positieve samenhang met alle onderzochte vormen van naleving: 'algemene naleving' ($\beta = ,19$) ($p < ,01$) (tabel 4a, model 3); 'naleving inlichtingenplicht bij inkomsten' ($\beta = ,14$) ($p < ,01$) (tabel 4b, model 3); 'naleving sollicitatieplicht' ($\beta = ,18$) ($p < ,01$) (tabel 4c, model 3). Het verwachte voordeel van de overtreding vertoont – na controle – een negatieve samenhang met 'naleving inlichtingenplicht bij inkomsten' ($\beta = -,19$) ($p < ,01$) (tabel 4b, model 3), maar er is geen verband met de andere vormen van naleving (tabel 4a, model 3; tabel 4c, model 3).
 - 19 Dit verband zou ook de andere kant op kunnen werken. Mensen die zelf aangeven dat ze zich aan de wet houden, ervaren mogelijk vaker een hogere pakkans en gaan misschien uit van minder voordeel van de overtreding. Op basis van ons theoretisch kader, en de resultaten van eerder onderzoek, vinden we deze alternatieve interpretatie echter minder aannemelijk.
 - 20 Het totale percentage komt daarom uit op meer dan 100 procent.
 - 21 Dit verband zou misschien ook de andere kant op kunnen werken. Mensen die zelf aangeven dat ze zich aan de wet houden, identificeren zich misschien vaker met een motiverende houding van 'verbondenheid' en 'overgave'. En mensen die zelf aangeven

- dat ze de wet overtreden, neigen misschien eerder naar 'weerstand', 'onthechting' en 'omzeiling'. Op basis van ons theoretisch kader, en de resultaten van eerder onderzoek, vinden we deze alternatieve interpretatie echter minder aannemelijk.
- 22 De samenhang met deze motiverende houdingen is niet bij alle gemeten vormen van naleving gelijk. Bij 'algemene naleving' vertoont 'verbondenheid' een positieve samenhang ($\beta = ,38$) ($p < ,01$) en vertonen 'onthechting' ($\beta = -,09$) en 'omzeiling' ($\beta = -,20$) een negatieve samenhang met naleving ($p < ,01$) (tabel 4a, model 2). Bij 'naleving inlichtingenplicht bij inkomsten' vertoont 'verbondenheid' een positieve samenhang ($\beta = ,19$) en vertoont 'omzeiling' een negatieve samenhang met naleving ($\beta = -,18$) ($p < ,01$) (tabel 4b, model 2). Bij 'naleving sollicitatieplicht' vertoont 'verbondenheid' een positieve samenhang ($\beta = ,15$) en vertonen 'overgave' ($\beta = -,07$), 'onthechting' ($\beta = -,08$) en 'omzeiling' ($\beta = -,08$) een negatieve samenhang met naleving ($p < ,01$) (tabel 4c, model 2).
 - 23 Zie tabel 4a ('algemene naleving'): Adjusted R^2 verschuift van 0,28 (model 1) naar 0,47 (model 2). De controlevariabelen (model 3) voegen vrijwel niets toe.
 - 24 Dit verband zou misschien ook de andere kant op kunnen werken. Mensen met een motiverende houding van 'overgave' vinden misschien vaker dat handhavers een beroep doen op overreding; mensen met een motiverende houding van 'weerstand' vinden misschien vaker dat handhavers gebruikmaken van sanctionering, enzovoort. Op basis van ons theoretisch kader, en de resultaten van eerder onderzoek, vinden we deze alternatieve interpretatie echter minder aannemelijk.
 - 25 Gecontroleerd voor andere motiverende houdingen.
 - 26 'Draagvlak wettelijke plicht om extra inkomsten door te geven' ($\beta = ,14$); 'draagvlak voor wettelijke sollicitatieplicht' ($\beta = ,11$); 'gevoelde verplichting om je aan de wet te houden' ($\beta = ,12$); 'zelf ingeschatte kennis van uitkeringsverplichtingen' ($\beta = ,16$) ($p < ,01$) (tabel 6).
 - 27 Voor al deze verbanden geldt dat ze misschien ook de andere kant op kunnen werken. Op basis van ons theoretisch kader, en de resultaten van eerder onderzoek, vinden we deze alternatieve interpretatie echter minder aannemelijk.
 - 28 Dit kan misschien door het ontwikkelen van een 'morele' benadering (Parker, 2006) en door minder nadruk te leggen op 'afschrikking' van potentiële overtreders.
 - 29 Integendeel, ouderen met een WW-uitkering en vrouwen met een bijstandsuitkering zijn zelfs oververtegenwoordigd in onze steekproef (zie pragraaf 'Methode'). Het is daarom niet uit te sluiten dat met name het nalevingsniveau van de sollicitatieplicht (waar vooral ouderen en vrouwen lager scoren) in ons onderzoek wat lager is dan bij de landelijke populatie van uitkeringsgerechtigden.
 - 30 Door het vermijden van (te) directe vragen en door mensen in de gelegenheid te stellen om de enquêtevragen online (en anoniem) te beantwoorden hebben we geprobeerd om het aantal sociaal wenselijke antwoorden te verminderen.
 - 31 Bijstand-respondenten lezen hier: 'sociale dienst' en WW-respondenten: 'UWV'.
 - 32 R = hergecodeerde stelling.
 - 33 Vgl. Mascini & Van Wijk (2009).
 - 34 Vgl. Mascini & Van Wijk (2009).
 - 35 Deze schaal is gebaseerd op de gepercipieerde detectie- en sanctiekans, aangevuld met twee specifieke items over de sollicitatieverplichting en de inlichtingenplicht bij inkomsten (vgl. Gils et al. 2007).

Marc Hertogh & Willem Bantema

- 36 Vgl. Braithwaite (2009, 2011); Bantema (2016).
- 37 Vgl. Braithwaite (2009, 2011); Bantema (2016).
- 38 Vgl. Braithwaite (2009, 2011); Bantema (2016).
- 39 Vgl. Braithwaite (2009, 2011); Bantema (2016).
- 40 Vgl. Braithwaite (2009, 2011); Bantema (2016).
- 41 Vgl. Sunshine & Tyler (2003) ; Reisig, Tankebe & Mesko (2012).
- 42 Vgl. Tyler (1990); Hertogh, Schudde & Winter (2013).

Literatuur

- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press.
- Bantema, W. (2016). *Cafés in opstand: Een rechtssociologische studie naar de naleving van het rookverbod door caféhouders* (diss. RU Groningen). Den Haag: Boom juridisch.
- Bartel, R., & Barclay, E. (2011). Motivational postures and compliance with environmental law in Australian agriculture. *Journal of Rural Studies*, 27 (2): 153-171.
- Becker, G.S. (1968). Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76 (2): 169-217.
- Bottoms, A., & Tankebe, J. (2012). Beyond procedural justice: a dialogic approach to legitimacy in criminal justice. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 102 (1): 119-170.
- Braithwaite, J., e.a. (2007). *Regulating aged care: ritualism and the new pyramid*. Cheltenham, VK: Edward Elgar Publishing.
- Braithwaite, V. (1995). Games of engagement: postures within the regulatory community. *Law & Policy*, 17 (3): 225-256.
- Braithwaite, V. (2003). Dancing with tax authorities: motivational postures and non-compliant actions. In: V. Braithwaite (red.), *Taxing democracy: understanding tax avoidance and evasion*. Aldershot: Ashgate Publishing, 15-39.
- Braithwaite, V. (2009). *Defiance in taxation and governance: resisting and dismissing authority in a democracy*. Cheltenham, VK: Edward Elgar Publishing.
- Braithwaite, V. (2011). *Motivations, attitudes, perceptions and skills: pathways to safe work* (Report to Safe Work Australia). Canberra: Regulatory Institutions Network, Australian National University (ANU). www.safeworkaustralia.gov.au/system/files/documents/1702/motivation_attitude_perceptions_and_skills_pathways_to_safe_work.pdf, geraadpleegd op 12 december 2018.
- Braithwaite, V., e.a. (1994). Regulatory styles, motivational postures and nursing home compliance. *Law & Policy*, 16 (4): 363-394.
- Braithwaite, J., e.a. (2010). *Anomie and violence: non-truth and reconciliation in Indonesian peacebuilding*. Canberra: ANU E-press.
- Brouwer, J. de, & Velde, H. van der (2012). *Handhavingsaanpak Wet werk en bijstand*. Den Haag: RCF Kenniscentrum Handhaving. www.kcco.nl/doc/kennisbank/spoorboekje_handhavingsaanpak_Wet_werk_en_bijstand_2012.pdf, geraadpleegd op 12 december 2018.
- Bunt, H. van de, Erp, J. van, & Wingerde, K. van (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? *Tijdschrift voor Criminologie*, 49 (4): 386-399.
- Couper, M.P., e.a. (2007). Noncoverage and nonresponse in an internet survey. *Social Science Research*, 2007 (1): 131-148.

- Fenger, M., & Voorberg, W. (2013). *Uitkeringsfraude in perspectief. Een onderzoek naar de fraudebestrijding in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Gils, G. van, e.a. (2003). *Regelovertreding in de sociale zekerheid*. Amsterdam: TNS NIPO. www.fss.uu.nl/pubs/pgmvanderheijden/38.Regelovertreidingindesocialezekerheid.pdf, geraadpleegd op 12 december 2018.
- Gils, G. van, e.a. (2007). *Regelovertreiding in de WAO, WW en WWB in 2006*. Utrecht: Beleids-Onderzoek & Advies BOA. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/05/01/eindrapport-regelovertreiding-in-de-wao-ww-en-wwb-in-2006, geraadpleegd op 23 maart 2018.
- Gunningham, N., Grabosky, P., & Sinclair, D. (1998). *Smart regulation: designing environmental policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartner, M., e.a. (2008). Procedural fairness and tax compliance. *Economic analysis and policy*, 38 (1): 137-152.
- Hawkins, K. (1984). *Environment and enforcement: regulation and the social definition of pollution*. Oxford: Clarendon Press.
- Hertogh, M.L.M., Schudde, L.T., & Winter, H.B. (2013). *Geen woorden maar daden: De invloed van legitimiteit en vertrouwen op het nalevingsgedrag van verkeersovertreders*. *Recht der Werkelijkheid*, 34 (2): 89-112.
- Inspectie Werk en Inkomen (2008). *Handhaving: Preventie boven repressie. Opvattingen van uitvoerders en uitkeringsgerechtigden over handhaving in het stelsel van werk en inkomen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/documenten/rapporten/2008/08/01/handhaving-preventie-boven-repressie>, geraadpleegd op 12 december 2018.
- Jackson, J., e.a. (2012). Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions. *British Journal of Criminology*, 52 (6): 1051-1071.
- Kagan, R.A., & Scholz, J.T. (1984). The criminology of the corporation. In: K. Hawkins & J.M. Thomas (red.), *Enforcing regulation and enforcement strategies*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 67-96.
- Kirchler, E., & Wahl, I. (2010). Tax compliance inventory: TAX-I voluntary compliance, enforced tax compliance, tax avoidance, and tax evasion. *Journal of Economic Psychology*, 31 (3): 331-347.
- Koolhaas, E. (1990). Milieu, handhavingsstrategieën en beleid. *Justitiële verkenningen*, 3: 92-109.
- Lind, E.A., & Tyler, T.R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York/Londen: Plenum Press.
- Makkai, T., & Braithwaite, J. (1994). The dialectics of corporate deterrence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 31 (4): 347-373.
- Mascini, P. (2013). Why was the enforcement pyramid so influential? And what price was paid? *Regulation & Governance*, 7 (1), 48-60.
- Mascini, P., & Wijk, E.V. van (2009). Responsive regulation at the Dutch Food and Consumer Product Safety Authority: an empirical assessment of assumptions underlying the theory. *Regulation & Governance*, 3 (1): 27-47.
- Murphy, K. (2005). Regulating more effectively: the relationship between procedural justice, legitimacy, and tax non-compliance. *Journal of Law and Society*, 32 (4): 562-589.
- Murphy, K. (2016). Turning defiance into compliance with procedural justice: understanding reactions to regulatory encounters through motivational posturing. *Regulation & Governance*, 10 (1): 93-109.
- Murphy, K., e.a. (2009). Nurturing regulatory compliance: is procedural justice effective when people question the legitimacy of law? *Regulation & Governance*, 3 (1): 1-26.

Marc Hertogh & Willem Bantema

- Murphy, K., & Cherney, A. (2012). Understanding cooperation with police in a diverse society. *British Journal of Criminology*, 52 (1): 181-201.
- Nielsen, V.L. (2006). Are regulators responsive? *Law & Policy*, 28 (3): 395-416.
- Nielsen, V.L., & Parker, C. (2012). Mixed motives: economic, social, and normative motivations in business compliance. *Law & Policy*, 34 (4): 428-462.
- Parker, C. (2006). The 'compliance' trap: the moral message in responsive regulatory enforcement. *Law and Society Review*, 40 (3): 591-622.
- Parker, C. (2013). Twenty years of responsive regulation: An appreciation and appraisal. *Regulation & Governance*, 7 (1), 2-13.
- Paternoster, R., & Simpson, S. (1996). Sanction threats and appeals to morality: testing a rational choice model of corporate crime. *Law and Society Review*, 30 (3): 549-583.
- Pratt, T.C., e.a. (2006). The empirical status of deterrence theory: a meta-analysis. In: F.T. Cullen e.a. (red.), *Taking stock: the status of criminological theory* (Advances in criminological theory, volume 15). New Brunswick/Londen: Transaction Publishers, 367-396.
- Reisig, M.D., Tankebe, J., & Mesko, G. (2012). Procedural justice, police legitimacy, and public cooperation with the police among young Slovene adults. *Varstvoslovje*, 14 (2): 147-164.
- Scholz, J.T., & Pinney, N. (1995). Duty, fear and tax compliance: the heuristic basis of citizenship behavior. *American Journal of Political Science*, 39 (2): 490-512.
- Schuilenburg, M. (z.j.). Slimme rechtshandhaving: Milieucriminaliteit. *Bureau de Helling*. <https://bureaudehelling.nl/artikel-tijdschrift/slimme-rechtshandhaving>, geraadpleegd op 12 december 2018.
- Sparrow, M.K. (2000). *The regulatory craft. Controlling risks, solving problems, and managing compliance*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Stokkom, B. van (2004). *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen* (Deelrapport I). Den Haag: Ministerie van Justitie. <http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/40249/40249.pdf?sequence=1>, geraadpleegd op 12 december 2018.
- Sunshine, J., & Tyler, T.R. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law and Society Review*, 37 (3): 513-548.
- SZW (2010). *Handhavingsprogramma 2011-2014*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://www.arbo-online.nl/geen-categorie/nieuws/2011/01/handhavingsprogramma-szw-2011-2014-10112184>, geraadpleegd op 12 december 2018.
- TNS Nipo (2016). *Onderzoeksverantwoording 'Handhaving van onderop studie onder uitkeringsgerechtigden'*. Amsterdam: TNS Nipo (interne notitie).
- Tollenaar, A.J. (2013). Aanscherping sanctiebeleid SZW-wetten: vliegt de wetgever uit de bocht? *Beleid & Maatschappij*, 40 (2): 118-131.
- Tyler, T.R. (1990). *Why people obey the law*. New Haven/Londen: Yale University Press.
- Vonk, G.J. (2013). *Hoofdzaken sociale zekerheidsrecht*. Deventer: Kluwer.
- Vonk, G. (2014). Repressieve verzorgingsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 2: 95-102.
- Vonk, G.J. (red.) (2016). *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*. Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.
- Wiering, M. (1999). *Controleurs in context: handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen* (diss. RU Nijmegen). Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Winter, P. de (2016). Zacht waar het kan, hard waar het moet? Casestudies naar handhaving in de sociale zekerheid. *Recht der Werkelijkheid*, (37) 1: 60-64.